

论近年来各国对外资明显收紧的 国家安全审查制度^{*}

苗中泉^{**}

【内容提要】 对外资的国家安全审查制度实际上是一种“政治考量”压倒纯粹经济利益的机制设定，体现的是政治集团对外资，进而是对国际贸易、国际政治经济秩序的底线态度。近年来美国、英国、德国、澳大利亚、加拿大以及欧盟等主要发达经济体先后通过修改法律的方式收紧对外资的国家安全审查制度，其变化呈现出时间节点集中，审查领域向高端制造业、高技术服务业等新兴战略领域蔓延，以及更加注重审查有敏感背景尤其是有政府背景的外来投资等特征。中国的跨国投资已经成为各国强化安全审查的重点。这些变化与在世界各国不断涌现出来的强人政治、民粹主义、大国竞争等交织在一起，表明在当前国际政治经济局势中，自冷战结束之后大行其道的自由主义神话正在破灭。正在走向复兴的当代中国须在复杂能动的现实主义世界中坚守“底线”，一方面坚决阻止和回击对中国核心利益的重大伤害；另一方面应保持战略耐性，审慎进取，稳妥应对并非乐

^{*} 本文得到2018年度国家社科基金青年项目“修昔底德陷阱问题研究”（批准号18CGJ007）资助。感谢《世界政治研究》匿名审稿专家的宝贵意见，笔者文责自负。

^{**} 苗中泉，法学博士，国网能源研究院研究员。

观的国际态势,争取利益最大化。

【关键词】 对外直接投资 国家安全审查 自由主义神话 战略
审慎

一 引言

对外资的国家安全审查(National Security Review)^①是指接受外来直接投资^②的国家组织有关机构就该投资行为对本国国家安全的潜在影响进行审查,并根据审查结果同意、延迟或否决该交易的行为。作为一项行政手段和制度安排,国内外对其进行的专门学术研究成果众多,但主要集中在审查与吸引外资之间的关系、^③主

① 不同的国家对这一概念的表述不同,美国称为“国家安全审查”(National Security Review);澳大利亚和加拿大则在类似的官方文件中表述为“外国投资审查”(National Investment Review),并进一步阐释为“国家利益审查”(National Interest Review)“国家净收益审查”(National Net Benefit Review);欧盟则笼统地称为“外来直接投资审查”(Screening of Foreign Direct Investment)。参见赵海乐:《国家安全还是国家利益——美澳外资审查比较研究对我国的启示》,《国际经贸探索》2018年第6期,第109页;European Commission,“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Commission Union,”Brussel, September 13, 2017, COM(2017) 487 final, p. 20; Lawson A. W. Hunter and Susan M. Hutton, “Foreign Investment Review in Canada: Be Careful What You Wish For,” in *Business Law Today*, May 2011, pp. 1-2; 为行文方便,本文统一使用“国家安全审查”这一术语。

② 在我国的统计中,对外直接投资大体上分为非金融类直接投资和金融类投资两大类,其中非金融类投资指的是境内投资者向境外非金融类企业的投资,包括海外并购、绿地投资、工程承包等;金融类投资指的是境内投资者直接向境外金融企业的投资,包括货币金融服务业(即银行业)、保险业、资本市场服务(证券业)和其他金融类四个项目。目前,我国对外直接投资统计公报是从2003年开始由商务部进行统计的。根据商务部修订出台《境外投资管理办法》,对外投资实行“备案为主、核准为辅”的管理模式,国内企业在境外投资开办除金融企业之外的企业事项,涉及敏感国家和地区、敏感行业的,由商务部核准;其他情形的,中央管理企业报商务部备案,地方企业报省级政府备案。金融企业的监管主体并不是商务部,而是金融监管部门(人民银行、银监局、外汇局)。从规模上看,我国对外直接投资中,非金融类要远远大于金融类。本文中提及的对外投资,主要指非金融类对外直接投资。

③ Steven Globerman and Daniel M. Shapiro, “The Impact of Government Policies on Foreign Direct Investment: The Canadian Experience,” *Journal of International Business Studies*, vol. 30, no. 3, 1999, pp. 513-532; Robert M. Kimmitt, “Open Economies: Toward Security and Prosperity,” *Harvard International Review*, vol. 29, no. 3, 2007, pp. 74-77; James Mendenhall, Stewart Baker, Nova Daly, Chritine Bliss, Scott Morris and Linda Menghetti, “Economic Politics and National Security: A CFIUS Case Study,” in *Proceeding of the Annual Meeting-American Society of International Law*, vol. 102, 2008, pp. 245-257; Ka Zeng and Richard Sherman, “Foreign Direct Investment and Industry Demands for Trade Protection,” *Review of International Political Economy*, vol. 16, no. 5, 2009, pp. 778-802; Avinash Dixit, “International Trade, Foreign Direct Investment, and Security,” *Annual Review of Economics*, vol. 3, 2011, pp. 191-213.

要国家审查制度的变化、^① 各主要国家之间审查制度的异同、^② 安全审查制度的政治—法律内涵^③等方面。从国际政治经济学的视角看, 这些研究至少还有两项可以进一步补充的地方。

第一, 目前的研究多侧重于单独一国的国家安全审查制度或几国国家安全审查制度的比较分析, 尚缺乏对全球主要经济体审查形势变化的整体概览, 特别是缺乏对其共性特征之透视。对研究某一国或几国的审查制度而言, 这种缺失或许并不重要, 但若要对当今世界基本政治经济局势有更为准确的理解, 就非有总体把握不可。第二, 目前的研究较少审视主要国家审查制度之变化在当前和今后一段时期内对世界政治的深远意蕴。对外资的国家安全审查本质上是一项政治行为, 其变化深刻反映着一国对外资准入的态度, 在深层次上折射出该国对国际资本自由流动的态度, 以及该国对国际贸易、国际投资、国际秩序的态度。仅仅聚焦国家安全审查制度的行政程序和法律条文变化, 而不去绘就其折射出来的国际政治经济图景, 就容易陷入“只见树木、不见森林”的盲区。综合来看, 全球主要发达经济体近年来在对外资的国家安全审查制度方面之变化, 具有节点紧凑、整体联动、趋于收紧、指向明确的特征, 这与世界各国不断复归的强人政治、军事竞争、地缘冲突等结合在一起, 与日渐加剧的大国竞争结合在一起, 正在彰显一个与以往截然不同的世界——一个对人类而言极其熟悉、但对冷战后的人们而言相对陌生的世界的加速到来。

本文首先概括对外资进行国家安全审查的制度特性在于“政治优先”, 是一

① Geoffrey Hale, “The Dog That Hasn’t Barked: The Political Economy of Contemporary Debates on Canadian Foreign Investment Policies,” *Canadian Journal of Political Science*, vol. 41, no. 3, 2008, pp. 719–747; Lawson A. W. Hunter and Susan M. Hutton, “Foreign Investment Review in Canada: Be Careful What You Wish For,” *Business Law Today*, May 2011, pp. 1–5; Turan Subasat and Sotirios Bellos, “Governance and Foreign Direct Investment in Latin America: A Panel Gravity Model Approach,” *Latin American Journal of Economics*, vol. 50, no. 1, 2013, pp. 107–131; Greg Golding, “Australia’s Experience with Foreign Direct Investment by State Controlled Entities: A Move towards Xenophobia or Greater Openness,” *Seattle University Law Review*, vol. 37, no. 2, 2014, pp. 533–580; 张庆麟、刘艳:《澳大利亚外资并购国家安全审查制度的新发展》,《法学评论(双月刊)》2012年第4期,第62—69页;屠新泉、周金凯:《美国国家安全审查制度对中国国有企业在美投资的影响及对策分析》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2016年第5期,第74—83页。

② 赵海乐:《国家安全还是国家利益——美澳外资审查比较研究对我国的启示》,第109—120页;霍建国、庞超然:《国际投资规则的发展与启示》,《国际经贸探索》2017年第8期,第70—80页;冯纯纯:《美国外资国家安全审查的新动向及其应对》,《河北法学》2018年第9期,第146—161页。

③ 翟东升、夏青:《美国投资保护主义的国际政治经济学分析——以CFIUS改革为案例》,《教学与研究》2009年第11期,第56—62页;黄河、华琼飞:《美国投资保护主义——以中国对美投资为例》,《复旦国际关系评论》2014年第2期,第167—187页;韩龙:《美国对外资并购的国家安全审查制度:中国之借鉴》,《江海学刊》2007年第4期,第133—138页。

项充满政治考量的机制设定;继而分别详述2016年以来美国、德国、英国、加拿大、澳大利亚、欧盟等全球主要发达经济体在对外资的国家安全审查方面之新变化,概括其明显趋于严苛的共性特征;在此基础上,结合近几年国际投资领域发展规模、发展速度、投资流向、投资主体特征等事实,指出来自中国的投资已经成为最主要的审查对象;最后,将针对外资的国家安全审查纳入更广域的考察范畴,以美国特朗普式对外战略例解当前世界政治的重大变迁,即冷战结束后大行其道的自由主义已经破灭,复杂现实主义正取而代之。在一个更趋紧张和内在复杂能动的世界中,中国需恪守战略底线,审慎从事。

二 对外资国家安全审查制度源起于“政治考量”

对外资进行国家安全审查,多国皆有,其中最受关注的乃是美国等主要发达经济体的实践。^①尤其是美国的国家安全审查制度,被认为是其政府“平衡市场开放与国家安全的产物”^②,突出了在开放经济条件下“安全”的重要性。分析可知,外资国家安全审查制度的设立初衷、制度规定、具体实践,都充满了“政治考量”,可谓政治态度在跨国投资领域的意志体现。

首先,设置对外资的国家安全审查制度,最初就是为了限制和排除“妨害”美国国内安全的外来投资。早在19世纪时,美国就曾在国家基础设施建设等方面限制过外来投资;^③1950年通过的《国防生产法》正式授权美国总统可以规制工业生产以满足国防要求,这可视为后来美国在大力倡导自由贸易、坚持推行自由主义经济政策的同时授权总统对外来投资进行具有政治目的安全审查的滥觞。1960年,中东主要产油国组建石油输出国组织(欧佩克,OPEC),并在苏联支持下通过成立国有石油公司、收回油田开采权等方式,逐步争得国际石油市

① 需要注意的是,美国是较早明确对外资进行国家安全审查的国家,但真正率先通过立法手段实施对外资的国家安全审查的,则是加拿大。1973年,加拿大通过了《外资审查法案》,做出了关于外资并购、新兴商业领域实施安全审查的初步规定,成为世界上第一个用成文法规制外商投资的国家。参见 Steven Globerman and Daniel M. Shapiro, “The Impact of Government Policies on Foreign Direct Investment: the Canadian Experience,” *Journal of International Business Studies*, vol. 30, no. 3, 1999, pp. 515–516。

② 贾英姿、胡振虎、于晓:《美国近十年外资安全审查重点和趋势简析》,《财政科学》2016年第9期,第80页。

③ Leroy O. Laney, “The Impact of U. S. Laws on Foreign Direct Investment,” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 516, Foreign Investment in the United States, July 1991, p. 145.

场的主动权，资本实力得到迅速扩张。这些国家的富余资本随即大量涌入美国，并在多个领域进行了大量的战略性投资。1975年，美国总统福特签署命令，设立由美国财政部主导的联邦政府跨部门外资审查机构“美国外资投资委员会”（CFIUS），对包括来自欧佩克的巨额外资进行监管和分析，审查其在关键性基础设施和重要技术领域对美国国家安全的潜在影响。^① 这标志着美国对外资进行国家安全审查机制的初步设立，并决定了其根本目的是政治性的而非纯粹经济性的。^② 1988年，美国国会通过《埃克森——佛罗里奥法案》，规定凡是有充分证据表明外国投资会危及美国国家安全，总统有权暂停或者中止交易，这为审查外资、保障国家安全提供了基础性法律依据。^③ 此后，围绕着如何有效实施对外资的国家安全审查，美国对相关法案进行了多次修正，逐步形成了比较完善的、多层次的法律法规体系，确立了以CFIUS为实施主体、以一系列法案为执法依据的美国外资国家安全审查机制，^④ 并在立法基础、机构设置、审查程序、信息公开等方面发展为全球“标杆”^⑤。

其次，在审查机制中，美国始终不曾明确“国家安全”的具体所指。尽管目前美国针对外资的国家安全审查机制已经比较严密，有关法条、规制、机构等都相对成熟，但所有的文件中却不曾对“国家安全”的准确意蕴、主要内涵与精确范畴进行明确的界定。1991年美国国会通过的《埃克森——佛罗里奥法案实施条例》序言中提及，在草拟该法案条款过程中曾经收到过关于准确界定“国家安全”含义，并给出明确范畴指示的请求。例如，当时有学者提出，要在

① Vito Tanzi and Isaias Coelho, “Barriers to Foreign Investment in the U. S. and Other Nations,” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 516, Foreign Investment in the United States, July 1991, pp. 156 – 163; Leroy O. Laney, “The Impact of U. S. Laws on Foreign Direct Investment,” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 516, Foreign Investment in the United States, July 1991, pp. 147 – 149.

② 赵海乐：《国家安全还是国家利益——美澳外资审查比较研究对我国的启示》，第113页；胡振虎、贾英姿、于晓：《美国外资国家安全审查机制对中国影响及应对策略分析》，《财政研究》2017年第5期，第92页；James Mendenhall and others, “Economic Politics and National security: a CFIUS Case Study,” in *Proceedings of the Annual Meeting-American Society of International Law*, vol. 102, April 9 – 12, 2008, p. 239.

③ Ilene Knable Gotts, Leon B. Greenfield and Perry Lange, “Is Your Cross-Border Deal the Next National Security Lightning Rod? Identifying Potential National Security Issues and Navigating the CFIUS Review Process,” *Business Law Today*, vol. 16, no. 6, July/ August 2007, pp. 31 – 32; 徐晨、孙元欣：《外资安全国家审查制度国际比较与借鉴》，《上海经济研究》2018年第8期，第104页。

④ 参见CFIUS官方网站，<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>。

⑤ 胡振虎、贾英姿、于晓：《美国外资国家安全审查机制对中国影响及应对策略分析》，第89页。

法案中正面列举出对国家安全有实质影响的产品和服务,或者采取排除法,列出不国家安全产生实质影响的产品和服务;也有建议提出,法案应该根据外资交易规模确定一些明确的审查界限,以便将界限之外的外资交易排除在法案适用范围之外,但均遭到拒绝。CFIUS认为,这些建议中提及的外资交易规模、交易范围等内容,与美国国家安全之间并无确定的关系,给出明确限定会妨碍审查委员会的审查权限,进而“不适当”地削弱总统保护国家安全的广泛权限。^①因此,美国对外资的国家安全审查,除了那些“明显与国家安全无关”的外资交易外,^②其他的交易均由CFIUS根据个案情况进行针对性审查。2007年美国通过的《2007年外国投资与国家安全法》对“国家安全”进行了规定,即“应被解释为与国土安全有关的问题,而且应当包括对关键基础设施的影响”,但这种规定依然极其宽泛;并且,尽管列出了11项审查时应考虑的因素,但所有的标准均为描述性的表述,定义并不清晰。^③这种状况一直延续至今。“国家安全”定义及其界限的含糊性,使得美国对外资进行的国家安全审查很容易被特定环境下的政治考量影响甚至左右。

最后,参与对外资的国家安全审查的机构政治色彩浓厚,自由裁量权极大。根据美国法案,CFIUS是执行美国总统关于禁止或者解除外资对美国敏感领域投资行为的重要机构,其组成成员包括了美国财政部、商务部、国防部、外交部、能源部、国土安全部、劳工部以及总检察长等。当一项外来投资被认为可能对美国国家安全产生影响时,CFIUS便会启动审查程序,并做出相应的裁定。与美国已有的对特殊行业的外资准入限制和特别区域外资限制法案相比,CFIUS的审查具有极大的自由裁量权,审查亦不限于交易的某一阶段。换言之,CFIUS对外资的国家安全审查可以在其所认定的任何时候启动,甚至包括交易已经完成的情形。1990年中国航空技术进出口总公司收购西雅图一家生产飞机金属部件的公司,被时任美国总统布什行使否决权,就是在双方交易

① Waite, Frederick P., Goldberg, M. Roy, “National Security Review of Foreign Investment in the United States: An Update on Econ-Florio and the Final Regulations Which Implement It,” in *Florida Journal of International Law*, Spring 1991, pp. 62–64.

② Clark, Harry L., Sanchitha Jayaram, “Intensified International Trade and Security Politics can Present Challenges for Corporate Transactions,” in *Cornell International Law Journal*, 2005, p. 122.

③ 邵沙平:《美国外资并购国家安全审查制度探析——兼论中国外资并购国家安全审查制度的构建》,《法学家》2008年第3期,第157—158页。

基本完成之际。

由此可见,美国通过 CFIUS 对外资的国家安全审查,表面上看来像是就外资对国家安全的影响程度进行的客观研判,实际上充分体现了美国总统和联邦政府对外资进入特定领域的底线态度。由于美国对审查中涉及的关键概念“国家安全”的界定含糊不清,加上参与审查之机构的高政治身份,对外资的国家安全审查实际上很容易成为美国政治高层实施贸易保守主义的一项政策工具。因此,分析其对外资的国家安全审查制度之变化情况,可以在较大程度上窥探出美国政府对外政治经济战略的基本态度。

在美国外资国家安全审查机制不断完善的同时,其他主要国家也相继设立了类似的审查机制,颁布了相关的法律规定。作为战败国,日本在美军占领下制定了一系列关于国内政治经济秩序全面变革的法律制度,其中 1949 年 12 月颁布的《外汇和外国贸易法》第 5 章直接设定了限制外国投资进入的领域,并授权财务省作为主要审查机构、财务大臣作为主要负责人,对外来投资进行安全审查,财务大臣有权根据审查结果变更或者中止交易。该法案明确规定,政府部门在发现外国投资危害国家安全、公共安全以及干扰经济平稳运行时,应当禁止外资进入或者设置进入门槛。1980 年 10 月,日本颁布《关于对内直接投资的法令》,进一步解释和补充了前述规定的内容,日本关于外资国家安全审查的体制机制得以确立。^① 加拿大于 1973 年通过的《外资审查法案》做出了关于外资并购、新兴商业领域实施安全审查的初步规定,^② 成为世界上第一个用成文法规制外商投资的国家;1985 年制定了《加拿大投资法》,2009 年 3 月通过了对投资法的修正案,其中规定,无论在加拿大的外资交易是否会带来“净收益”,政府都有权对其进行广泛的审查,以评估该交易对国家安全的潜在影响。澳大利亚于 20 世纪七八十年代,相继在《外资并购法》(1975 年)、《外资兼并与接管规则》(1989 年)等法案中,确立了针对外来直接投资的比较宽松的国家安全审查制度。与美日不同之处在于,澳大利亚的法案中以“国家利益审查”取代了“国家安全审查”。英国政府是自由贸易政策的主要支持者,但在 2002 年通过的《企业法》中也规定了涉及国家安全的外来投资需进行申报并接受政府审查的条款,这标志

① 徐晨、孙元欣:《外资安全国家审查制度国际比较与借鉴》,第 109 页。

② Steven Globerman and Daniel M. Shapiro, “The Impact of Government Policies on Foreign Direct Investment: the Canadian Experience,” *Journal of International Business Studies*, vol. 30, no. 3, 1999, pp. 515–516.

着英国对外资国家安全审查的松散确立。^① 德国自 2004 年开始对外商投资进行审查; 2008 年 8 月通过了《对外贸易与支付法》修正案, 并于 2009 年 4 月正式生效, 从法律层面确立了对外资的国家安全审查制度; 继而, 在 2010 年 8 月和 2013 年 8 月, 德国又先后对《对外贸易与支付法》进行修订, 增加外资并购安全审查的内容。通过这两项修正, 德国确立了以联邦经济与技术部为审查主体、以条例修正案所具体规定的外资并购比例 25% 为触发条件、包含较为严密程序的国家安全审查机制。^② 此外, 俄罗斯联邦在 2008 年 5 月出台的《俄联邦关于外资进入对保障国防和国家安全具有重要战略意义的公司的程序法》规定了俄对外资进行国家安全审查的工作机制、审查对象、审查标准和审查程序, 标志着俄罗斯国家安全审查制度的正式设立。^③

与此同时, 还有更多的国家和地区, 尽管并未创设专门的机构和法律执行对外资的国家安全审查职能, 但在涉及外资交易的实际事务中却做出了与安全审查相似的行为。例如泰国、菲律宾、巴西等国家限制外资对土地、特定自然资源的控股比例; 在欧洲的一些国家, 尽管政府宣称大力支持投资与贸易自由化, 但往往在交易中设置优先条件, 从而事实上对外资进入形成限制或者排挤作用。^④

所有这些国家设立的对外资的国家安全审查机制或采取的类似行为, 本质上都与美国一样, 是一种“政治考量”压倒纯粹经济利益的设定, 其实施与变化情况, 折射出相关国家当局对外来资本的底线态度, 编织出特定时代国际投资环境进而是国际政治经济环境的基本特征。

三 近年来主要经济体对外资的国家安全审查愈益严苛

自 2008 年源于美国的次贷危机升级为全球范围内的金融危机后, 国际宏观经济受此拖累, 走势持续疲软不振, 经济的衰颓刺激了贸易保护主义和经济民族

① Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 10, www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3.

② 徐晨、孙元欣:《外资安全国家审查制度国际比较与借鉴》, 第 106—107 页。

③ 徐晨、孙元欣:《外资安全国家审查制度国际比较与借鉴》, 第 107—108 页。

④ Vito Tanzi and Isaias Coelho, “Barriers to Foreign Investment in the U. S. and Other Nations,” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 516, Foreign Investment in the United States, July 1991, pp. 163 – 165.

主义的复兴。^① 各国不断推出版本繁多的贸易和产业保护政策，试图以此实现经济振兴，最大限度地消除危机造成的负面影响。2016 年以来，随着欧洲右翼保守势力的不断崛起、美国特朗普及其所代表的反建制主义势力登上权力中枢，以及从菲律宾到土耳其，从巴西到俄罗斯、日本，全球范围内强人政治和国家主义政治思潮的强势复兴，“本土主义—民粹主义—民族主义在世界范围内风行”^②，各国的贸易保护主义越来越超出纯粹经济政策领域，而凸显其政治特征。在此背景下，美国、英国、德国、澳大利亚、加拿大等主要发达经济体纷纷修改原本比较宽松的对外资进行国家安全审查的相关法案，通过降低审查门槛、扩大审查领域、延长审查期限、增加审查程序等方式，不断增大外资进入的制度成本和交易风险。对外资的国家安全审查呈现出愈益严苛的态势。

美国：2017 年美国国会起草《外国投资风险评估现代化法案》，旨在扩大美国外资审查委员会交易审查范围，以更加有效地解决对国家安全的担忧。该草案主要修正内容是“扩大审查权限”“重新界定关键技术”“严格审查特别关注国家”“大幅调整审查程序”以及“强制并购交易进行安全申报”等。其中明确规定将半导体、人工智能、网络安全、核技术、虚拟现实、机器人、自动驾驶汽车等新兴技术行业的外国投资并购纳入国家安全审查的范围，并且对来自中国和俄罗斯的投资并购交易进行特别关注。^③ 2018 年 8 月 1 日，美国国会通过该法案（以下简称“FIRRMA2018 法案”），13 日特朗普总统签署生效；11 月 10 日，作为与新法案配套的两套实施细则，美国财政部宣布“FIRRMA 试点计划”（Pilot Program）正式实施，扩展版的美国对外资的国家安全审查法案正式运行，标志着美国对外资的国家安全审查大幅收紧。

总体看来，实施生效的 FIRRMA2018 法案主要的修正体现在 3 个方面：一是扩大了美国 CFIUS 安全审查的权限范围。新法案规定，CFIUS 的审查权限将扩大至 4 个领域，分别是（1）涉及向外国人出售、转让、租借靠近政府规定的敏感设施附近的不动产交易；（2）“其他投资”，即向外国投资者提供美国企业所拥有的非公开的重要技术信息、董事会成员资格或者其他形式的企业决策权等；

① Lawson A. W. Hunter and Susan M. Hutton, “Foreign Investment Review in Canada: Be Careful What You Wish For,” in *Business Law Today*, May 2011, p. 1.

② 时殷弘：《全球治理和开明秩序面对的倾覆危险》，《世界经济与政治》2017 年第 6 期，第 28 页。

③ 林乐、胡婷：《从 FIRRMA 看美国外资安全审查的新趋势》，《国际经济合作》2018 年第 8 期，第 13—14 页。

(3) 任何可能导致外国投资者控制美国企业的交易或者涉及特定美国企业的“其他投资”；(4) 旨在规避 CFIUS 审查的其他任何交易、转让、协约或者安排等。^① 二是新增对投资美国新兴的、基础性先进技术领域的监管。美国一贯对敏感行业、涉及国家安全领域的关键技术实施严格的投资管制，但以往的审查对象主要分布在国防科技、能源、基础设施建设等领域。此次修正实施的审查法案新增加一条内容，即对新兴行业和先进基础性技术领域的外资交易实施安全审查，从而将审查对象扩展到了人工智能、机器人、自动驾驶汽车和互联网安全等新兴技术行业。^② 三是加深了对外资安全审查的严格程度，包括将非控股性投资纳入审查范围^③、建立政府投资者强制审查制度、延长审查期限等内容。其中明确规定对包含国有资本的外国投资进行强制申报，违者将遭受严厉的惩罚；对美国公司与非美国公司之间的技术合作实施全新的管制体系，对被认为是敏感行业的技术合作、技术转让等实施严格的限制；安全审查期限从 30 天延长至 45 天，对于个别需要进行特别调查的“极端特殊情形”，还可以另外再延长 15 天。^④

英国：2017 年 10 月，英国政府公布《国家安全和基础设施投资审查》绿皮书，宣称“英国初订于 2002 年的《企业法》已经无法适应新的环境变化，无法更好地维护国家利益，因而需要进行改革，以建立一套独立的关于外商投资的国家安全审查制度”^⑤；2018 年 7 月，在征求各方意见后，英国政府发布《国家安全与投资》白皮书，进一步改革完善了对外资进行国家安全审查的制度体系。根据白皮书内容，英国政府对外资的国家安全审查在政府权限、审查范围、审查程序等方面进行了大幅的修改。

① U. S. Department of the Treasury, “Summary of the Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018,” <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.

② “Rules and Regulations,” *Federal Register*, vol. 83, no. 197, Thursday, October 11, 2018, p. 51319, <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-regulations.aspx>.

③ 例如，以往需要进行审查的对美投资，只需要审查投资主体的控股人信息，而对非控股人信息不必审查，这样一来，一些有政府参股的民营资本控股公司或者财团在参与对美投资时往往能够省却很多不必要的审查成本。但在新的规定下，除了要审查控股部分的民营资本信息外，还要审查其他非控股部分的信息，从而大大增加了审查的范围和通过审查的难度。

④ “Rules and Regulations,” *Federal Register*, vol. 83, no. 197, Thursday, October 11, 2018, p. 51321.

⑤ Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 22.

一是大幅降低对外资进行国家安全审查的门槛并扩大审查范围。白皮书提出 5 种触发安全审查的交易类型，即凡是涉及实体公司 25% 以上的股份或者选票的交易、对实体公司产生重要影响或者致使其控制权变更的交易、尽管未达到前两项标准但会对实体公司产生更深层次影响或者致使其控制权变更的交易、超过 50% 份额的资本并购和对资本管理将产生重大影响或者导致其控制权变更的资本并购，^① 都将自动触发国家安全审查机制，必须接受安全审查。与英国现行的审查标准相比，触发机制设定的交易门槛大幅降低。^② 与此同时，审查的重点领域也有所扩大，不仅囊括了政府“核心区域”的关键基础设施建设、特定的尖端科技、政府和应急服务提供商以及军民两用的敏感技术等，而且向这些核心区域的上下游延伸，包括与“核心区域”有关的关键的直接或间接供应商、虽非“核心区域”但同样是国家重要基础设施的领域以及非核心但同属尖端科技的领域，都被纳入审查范围。^③ 由此，英国政府将国家安全审查从以往的军用技术、能源、电力、通信等关键基础设施领域扩大到计算机硬件、量子科技等前沿尖端技术领域和政府服务供应商、军民两用等敏感技术领域，范围大为扩展。据英国官方预测，这会致使英国每年需要审查报备的交易案件多达 200 件左右，其中大约一半将接受国家安全审查。^④ 二是修正了对外资进行国家安全审查的程序，延长了审查期限。根据白皮书，国家安全审查的程序较以前更加严密，在 2002 年《企业法》所规定的关于国家安全审查自愿申报的基础上，设立了强制申报制度。如果外国投资涉及英国的企业属于关键经济领域，且具有至关重要的意义，则对该投资实行强制申报制度，违者将遭到重罚。白皮书还将安全审查期限延长至 6 个月，以确保审查过程的充分性和严密性。^⑤ 三是大幅扩张政府审查权限。白皮书提出，英国政府鼓励企业和投资者在涉及国家安全风险的交易之前向政府

① Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 32.

② Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, pp. 34 – 51.

③ Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 54.

④ Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 58, p. 81.

⑤ Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 69.

报备,同时也将主动“介入”那些可能引起国家安全风险的交易之中,以便充分评估交易对国家的潜在威胁。这种新赋予政府的“介入”权力非常广泛,以确保政府在评估和处理各个领域并购交易全过程中的国家安全风险时具有极大的自主权。^① 在安全审查之后,政府可以根据情况采取三项处置措施:确认可以继续交易、批准但应满足一定条件、阻止或者解除已经发生的交易。对于已经通过审查的交易,在未来发生进一步交易并可能对国家安全产生重大影响时,政府随时有权再次展开审查并做出处置。^② 此外,国务大臣也有权在其认为合理的情况下对实施自愿申报的三种类型的外资交易实施国家安全审查,包括获得公司25%以上的股权或投票权、以其他方式对公司产生重要影响或致其控制权发生变更的交易、预期可能对未来国家安全产生影响的新项目和不涉及企业所有权或独立性的纯资产收购等。

德国:2017年7月,德国《对外贸易与支付法》修正案生效。根据该修正案,德国一方面建立了对外资安全审查的强制申报制度,规定凡是外国投资者收购的德国企业涉及安全敏感领域,必须向德国经济部进行申报;另一方面,新法案也扩大了敏感行业范围,延长了进行安全审查的期限。2018年12月,德国政府再次通过了一项《对外贸易与支付法》修正案,并于2019年1月生效实施。此举在2017年修正案的基础上,进一步扩大了德国政府审查和否决涉及国防技术、信息安全、传媒等敏感行业和关键基础设施等领域的外商投资的权力。

根据两项修正案,德国在对外资的国家安全审查方面的主要变化有:第一,新增了关于投资并购审查的有区别的强制申报制度。以往,凡是份额不高于25%的一般领域的外资并购,无论并购方是否属于欧盟成员国,德国经济部都不会强制要求交易双方进行安全申报。修正案对此进行了调整和细化,要求来自非欧盟和非欧洲自由贸易联盟(EFTA)的国家在针对德国企业的并购交易时,如果目标企业开展的业务与关键性基础设施、计算机和通信、传媒、电力或者为关键基础设施领域提供软件服务、云计算及其他有战略意义的

① Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 54, p. 69.

② Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 69.

服务等有关,只要并购交易份额超过 10% 就必须进行国家安全审查申报。对来自欧盟和 EFTA 成员国家的投资,“国家安全审查则只是一种‘可能性’而‘强制性’选择”。^① 显然,德国新的修正案将来自欧盟和欧洲自由贸易联盟的投资与其他地区的投资并购进行了明确的区分,对后者进行的安全审查明显收紧。第二,扩大了对外资并购交易进行强制国家安全审查的行业范畴。以往,只有明确规定的,仅限于军工、武器以及某些与国家安全相关的计算机技术等敏感行业的外资并购案在并购规模达到 25% 投票权的门槛之后才需要接受德国经济部的国家安全审查。新法案实施后,一方面,敏感行业的范围大幅扩展至侦察以及与军事相关的辅助性行业,例如目标监视和跟踪系统、军用电子设备、军事训练和仿真设备、成像和反成像设备及材料、机器人、数据库和消防装备等。^② 凡是外国投资者涉及上述领域的交易,只要交易规模超过德国目标公司 10% 的投票权,无论投资方是否为欧盟或者 EFTA 成员国,德国经济部均有权对该交易进行国家安全审查。另一方面,非欧盟和 EFTA 成员国对德国企业进行投资并购时,强制申报的关键行业扩大到能源、水力、计算机和电信、金融保险、健康、交通、食品等领域,其中明确规定外资交易凡是涉及为上述领域提供软件服务的德国企业,将成为国家安全审查的重点对象。^③ 第三,修正了国家安全审查的程序,延长了审查期限。根据新的修正案,对一般领域的审查案,德国经济部应该在知悉交易各方签署并购协议的 3 个月内决定是否对该项交易启动审查,并通知各方;审查周期从原来的 2 个月延长至 4 个月;对敏感领域的审查案,德国经济部在接到交易双方的审查申报后,决定是否展开审查的期限和审查程序启动后的审查周期,均从原来的 1 个月延长至 3 个月,以确保审查的充分、有效。新修正案还规定,在交易双方签署并购协议后的 5

① Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “Investment Reviews,” <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Foreign-Trade/investment-reviews.html>.

② Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, “Foreign Trade and Payments Act,” section 5, Translation provided by the Language Service of the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ awg/index.html; Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, “Foreign Trade and Payments Ordinance,” Translation provided by the Language Service of the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, p. 33, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ awv/index.html.

③ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, “Foreign Trade and Payments Ordinance,” Translation provided by the Language Service of the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, p. 30, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ awv/index.html.

年内,德国政府可随时启动国家安全审查程序。此项规定事实上延长了德国政府对特定并购交易实施国家安全审查的有效期限。不过,法案也规定,外国投资者可以通过主动向德国经济部披露具体的收购计划、外国投资人信息、德国目标公司及经营领域等基本情况,申请“无异议证明”,或者事先与德国经济部进行非正式沟通,以确保并购交易不存在危害德国公共安全和秩序的情况。^①

欧盟:欧盟一直以来并没有设立统一的外资安全审查机制。2017年9月,欧盟委员会发布一份建立对外资进行安全审查制度框架的提案,提及在欧盟成为全球重要的外资净流入地区,并且外来投资已经对欧盟社会经济发展产生重要影响的背景下,^②整个欧盟层面并未建立统一的外资国家安全审查机制,但12个成员国却各自设有类似的机制。这使得欧盟在细化外资管理方面与各成员国之间存在协调方面的困难,同时也为欧盟内部不同成员国之间的外资安全审查带来了重大不确定性,因而极有必要建立一套欧盟层面的安全审查制度。^③为此,以欧盟委员会提议的安全审查制度基本框架为蓝本,2018年11月,欧盟正式提出设立对外资安全审查机制的制度草案;2019年2月,欧洲议会通过对草案的表决;3月欧洲理事会批准该法案,并将于2020年10月生效。这标志着欧盟层面对外资的安全审查制度正式设立。

审视该法案,值得关注的主要有两点:一是明确了进行安全审查的4个重点领域,分别是关键基础设施、关键技术、关键进口物资的供应安全、获取敏感信息或者有能力控制敏感信息的领域。其中关键基础设施包括能源、交通、通信、数据存储、空间或金融基础设施、敏感性设备;关键技术包括人工智能技术、机器人技术、半导体及其元器件技术、军民两用技术、网络安全技术、太空技术或者核技术。凡是涉及上述内容、可能影响到欧盟安全或者公共秩序的外来投资,

① Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “Investment Reviews,” <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Foreign-Trade/investment-reviews.html>.

② European Commission, “Commission Staff Working Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” SWD (2017) 297 final, Brussel, September 13, 2017, pp. 2–6, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=home>.

③ European Commission, “Commission Staff Working Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” p. 8.

欧盟及其成员国都可以进行安全审查，并且可以重点审查投资者是否被第三国政府控制，包括通过主权财富基金等形式控股的情况。^① 但是该法案并未在这些领域的外资规模方面做出明确规定。二是设立了欧盟层面的审查合作机制。文件提出了两种不同情形的安全审查合作机制。一种是在欧盟内部，当某个成员国对某项外来投资发起国家安全审查时，需同时向欧盟委员会和其他成员国通报。倘若欧盟委员会认为该项交易将会影响其一个或多个成员国的安全或公共秩序，则无论其他成员国是否有反馈意见，都将会向发起安全审查的成员国提出指导意见。如果欧盟委员会或者任一成员国认为一项外来投资将会影响其安全或者公共秩序，则可以要求对其进行安全审查的成员国提供任何必要的信息以辅助决策，后者必须慎重考虑欧盟委员会或者其他成员国提出的意见。另一种是欧盟委员会主动对发生在成员国内的外来投资进行安全审查的情况。当欧盟委员会认为发生于某个成员国的一项外来投资将影响欧盟安全和公共秩序方面的利益时，无论交易处于哪个阶段，欧盟委员会均可以向该成员国表达自己的立场，要求其提供必要的信息，并向其他成员国通报欧盟委员会的态度。外资交易的发生国保留对该项交易的最终裁定权，但必须充分考虑欧盟委员会的意见；如不接受该意见，就必须进行更为充分的解释说明。^②

加拿大与澳大利亚：1985年实施的《加拿大投资法》已经明确规定了对外来投资进行安全审查的领域、规模、参与审查的机构、程序等主要内容；2009年制定、2015年修订的《投资国家安全审查条例》在细化对外来投资的国家安全审查方面做了更为具体的规定。^③ 相对美、德等国而言，近年来加拿大在国家安全审查的立法方面变化较小，在某些方面甚至变得更为宽松。例如，2017年加拿大提高了来自世界贸易组织成员的非国有企业投资兼并加拿大非文化产业类企业接受安全审查的企业价值（Enterprise Value）标准，从此前的6亿加元提高

① European Commission, “Commission Staff Working Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” p. 20.

② European Commission, “Commission Staff Working Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” pp. 21–23.

③ 关于加拿大对外资的国家安全审查制度大略内容，可参见中华人民共和国商务部的一项简要介绍“加拿大关于外国投资的国家安全审查制度”，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/nbgz/201602/20160201262185.shtml>。

至 10 亿加元,这比加拿大政府原定的时间进程提前了 2 年。^①然而在实践中,加拿大以国家安全为由否决外来投资的频次要明显高于其他国家。

与加拿大不同,澳大利亚尽管也有关于对外来投资的法律和管理条例,但并没有专门的国家安全审查法案,而是“就事论事地对外来投资进行国家利益审查”。澳大利亚政府认为,“这种灵活的方式要优于固定不变的法条,那些可能阻止优质投资的教条般的规定势必会妨碍其他有价值的投资。就事论事的审查方法既能够最大化地保护澳大利亚利益,也能够最大化地促进投资流动”^②。根据 1975 年《外资并购法》,澳大利亚政府的外资政策由国库部长根据外资审查委员会(FIBR)的建议加以实施,FIBR 由此成为澳大利亚外资审查机制中的一个重要环节。近年来,澳大利亚一方面加强立法,在 2015—2017 年陆续出台《外资并购征税法 2015》《水域或农业用地外国持有人登记法 2015》等法案和管理规定,强化对外资的审查监管,其中两个变化尤为值得关注:一是扩大了对外资的安全审查范畴,原本外资在澳大利亚国有土地(例如港口、机场或其他基础设施的场址)与澳联邦、各州、自治领和地方政府进行的并购交易,不需要接受国家安全审查,但新的规定取消了这一豁免;二是降低了外国私人投资者购买澳洲商业用地以租借给政府或者用于其他特定目的(例如建设公共基础设施、通信网络或者提供需授权的储蓄服务等)的外资并购交易的审查门槛,从 2.52 亿澳元降至 0.55 亿澳元。^③另一方面也加强了安全审查的政府力量,在 2017 年新设立“关键基础设施中心”,与外资审查委员会共同行使对外资的国家安全审查职能。但澳政府并没有就“关键基础设施”给出明确而清晰的界定。综合相关法案和关键基础设施中心官方网站的有关介绍可以判断,该范围“将大大超出澳大利亚目前对外资审查机制中规定的那些内容”,扩展至如下领域:公共基础设施,包括机场、港口、公共交通设施、能源电力设施、油气供给设施、水资源存储、处理和供应设施、排污设施等;已建成或者规划中的公路、铁路及其他联

① The Department of Finance Canada, “A Plan for Middle Class Progress, Fall Economic Statement 2016,” p. 32, <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2016/docs/statement-enonce/fes-eea-2016-eng.pdf>.

② Australian Government, Foreign Investment Review Board, “Australia’s Foreign Investment Policy,” <http://firb.gov.au/resources/policy-documents>.

③ Lance Sacks, “Australian Critical Infrastructure Centre,” https://www.cliffordchance.com/briefings/2017/03/australian_criticalinfrastructurecentre.html.

合运输设施；电信网络设施或者核设施。^①显然，澳大利亚对外资的国家安全审查范围和力度也在不断强化。

综上所述，在世界范围内，包括美国、英国、德国、加拿大、澳大利亚、欧盟等国家和地区在内的主要发达经济体，自2016年以来，已经从立法、行政等层面纷纷调整了针对外资的国家安全审查制度。这些调整具有明显的共性特征。

第一，对外资的国家安全审查普遍收紧。从审查门槛来看，无论是按照并购标的的投票权百分比衡量，还是按照并购涉及的标的的企业价值规模衡量，抑或是按照并购交易涉及的资金流量衡量，各国均大幅降低了需接受审查的并购交易的规模门槛。从审查范围来看，军民两用技术、敏感设施等与国防和安全直接相关的领域依然是审查的重点，但人工智能、机器人、无人驾驶技术等尖端前沿科技和数据处理、电信通讯、能源基础设施等重要服务领域的并购，也被列为重点审查领域。先进制造业、高端服务业等普遍被视为对标的国安全和公共秩序将产生重要影响的领域被纳入审查范围。从审查程序上看，各国纷纷通过推动立法、增设审查机构、延长审查时限、强化国际合作等一系列综合手段，极大地增强了安全审查的严密性，并针对意欲躲避审查的并购行为，明确制定了严厉的惩处措施。

第二，从立法层面入手，强化审查的政治合法性大大增强。尽管国家安全审查本质上就是一种政治性审查，但与当代史中的其他阶段不同，近年来主要发达经济体收紧对外资的国家安全审查普遍是从立法入手，通过对原有投资法案的修正，或者新建关于外资的国家安全审查法案，实现强化监管。例如，美国早在奥巴马政府时期就一直有呼声要求强化对外来投资的监管，但直到2018年国会通过FIRRMA2018法案后，监管才真正开始收紧。英国坚持自由主义经济政策，原来对外资的监管法案相对宽松，经过政府部门有关机构的提议，在发布了绿皮书、白皮书等官方文件并征求公众意见后，才经立法程序而成为国家法案。加拿大和澳大利亚最注重审查机构在对外资审查过程中的自主性，但后者在立法和出台监管条例方面的频次已经大大超出了其他任何国家。对这些国家而言，通过立法或者修法途径收紧对外资的国家安全审查，意味着收紧审查已经从某些团体的局部主张，上升为全国通行的法律规定，从团体私利转变为全民意志，由此赋予收紧审查以高度的合法性。同时，由于立法活动的特性，这种收紧的局面在短时

^① Lance Sacks, "Australian Critical Infrastructure Centre," https://www.cliffordchance.com/briefings/2017/03/australian_criticalinfrastructurecentre.html.

间内势必具有不可逆性和不可撤销性。换言之,世界上主要经济发达国家和地区收紧对外资的国家安全审查是经过复杂立法程序之后的法律结果,具有高度的合法性和民意基础,而不只是某个党派或者政治强人短时间内的临时主张和主观想法,这些变化在一定程度上能够比较准确地反映有关国家和地区社会大众对外资态度的重大转变。

第三,时间上具有联动性。各国收紧监管的时间节点集中在 2015—2018 年,分布非常紧凑。加拿大、澳大利亚在 2015 年前后通过有关法条修正案,率先强化了对外资的安全审查;美国此轮强化审查的呼声兴起于奥巴马政府时期,2016—2018 年是具体立法、修法实施阶段,2017 年美国提出修正案草案,旋即得到特朗普的公开支持,2018 年 8 月即在国会通过;英国在 2017 年下半年提出了对外资审查法案的修正意见,并在 2018 年下半年公布了白皮书;德国则是在 2017—2018 年完成了相关审查机制的更新和修正;欧盟委员会的审查立法建议在 2017 年提出,最终在 2019 年年初通过,并将于 2020 年 10 月正式生效。

第四,审查对象具有较为明显的针对性,并且具有政治排他性。所有的国家和地区都强调了对外国有政府背景包括主权财富基金的投资审查,并且均突出了在前沿、尖端技术领域和高端服务领域的交易审查。与此同时,来自政治盟友的投资被区别对待,事实上形成了基于政治标准的审查规制。例如,美国在 FIR-RMA2018 法案中曾明确划定了“特别关注国家”,要求特别审查来自明显威胁美国国家安全利益的国家的投资,同时还规定了国家安全审查的豁免标准,即美国是否与该投资者母国签订共同防御条约、签订涉及外国投资安全的多边协定、该投资者的母国设定的外资国家安全审查制度情况以及其他 CFIUS 认为合适的标准。^①又如,欧盟的审查法案,针对欧盟内外实施了两套不同的标准,并且重点强调了针对来自东亚国家投资的审查问题。而根据英国、欧盟就修改或者建立投资审查法案的说明,此举是为了“与盟国保持一致”^②,实际上就是与美国保持一致。

① 冯纯纯:《美国外资国家安全审查的新动向及其应对》,第 148—149 页。

② Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, “National Security and Investment: A Consultation on Proposed Legislative Reforms,” July 2018, p. 10; European Commission, “Commission Staff Working Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” p. 2.

四 中国的对外投资成为事实上被审查的主要对象

行文至此，不妨回转目光，观察一下近年来中国的对外投资情况，其主要呈现出4个方面的特征。

第一，尽管在较长时期内发展缓慢，但从2007年开始直到2016年年底，中国的对外投资在年度增速方面超越所有非西方国家，投资规模在短时间内成倍增长，成为跨国投资领域最重要的国家之一。根据联合国贸易与投资委员会的统计数据，近几年在世界主要国家的跨国资本流动中，对外投资规模和速度增长最快的3个国家分别是美国、中国和日本。自1990年以来，除2005年和2018年出现大规模回流外，美国长期保持对外投资规模最大国家的地位，日本则长期保持世界第二大对外投资国身份。中国自2007年对外投资规模开始逐渐扩大；到2016年年底，对外投资规模从2006年年底的180亿美元增长至1960亿美元，扩大了10倍，年均复合增长率高达27%；与此同时，美国的对外投资规模从2006年年底的2240亿美元发展为2016年年底的2890亿美元，增长了29%，但年均复合增长率仅有2.6%；日本对外投资增长速度高于美国，但在10年中也只增加了2倍，年均复合增长率11.6%，不及中国的一半。如果将欧盟考虑在内，差距更为明显。2006—2016年，欧盟对外投资规模从6610亿美元缩减至4900亿美元，缩水了26%，年均复合增长率-3.0%，呈现不断萎缩态势。2016年，中国当年对外直接投资规模达到1960亿美元，超过日本居全球第二，仅比美国低930亿美元。因此，2017年美国专门追踪中国对外投资情况的机构荣鼎集团（Rhodium Group）在发布的报告中宣称，中国“已经成为全球跨国并购的重要参与者，……成为仅次于美国的第二大全球投资国”，并认为“中国未来对外投资潜力增长巨大，2015年、2016年的海外并购纪录将成为新的常态”^①。图1是世界主要经济体对外直接投资规模变化情况。

第二，近年来中国的对外投资已经从原材料等产业价值链下游，转移至高端制造业、高技术产业、高技术服务业等产业价值链更大的领域。起初，中国的对外投资主要集中在能源矿产、工业原材料等领域，其中海外石油、矿石、电力工

^① Rhodium Group, “China’s Rise in Global M&A: Here to Stay,” <https://rhg.com/research/chinas-rise-in-global-ma-here-to-stay/>.

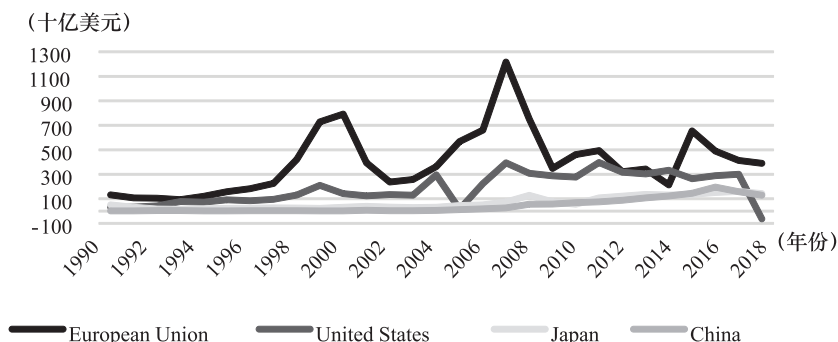


图1 世界主要经济体对外直接投资规模变化 (1990—2018 年)

资料来源: 笔者依据联合国贸易与投资委员会 2019 年世界贸易报告数据制作。^①

程建设等项目构成了中国对外投资的主体部分。^② 自 2007 年以后, 中国强化了在海外金融、工业制成品、高技术产业等领域的投资布局; 2012—2016 年, 中国在海外投资结构较 10 年前发生了极大的变化, 尤其是在高技术领域的投资规模不断增大。2016 年, 中国对外投资的首要目标已经转变为工业、高技术、金融和娱乐业。^③ 中国商务部发布的 2016 年对外投资数据显示, 当年“实体经济和新兴产业受到重点关注, 中国企业对制造业、信息传输、软件和信息技术服务业以及科学研究和技术服务业的投资分别为 310.6 亿美元、203.6 亿美元和 49.5 亿美元; 其中对制造业投资占对外投资总额的比重从 2015 年的 12.1% 上升为 18.3%; 对信息传输、软件和信息技术服务业投资占对外投资总额的比重从 2015 年的 4.9% 上升为 12.0%”; 同时, “支持结构调整和转型升级的领域成为热点。2016 年全年共实施对外投资并购项目 742 起, 实际交易金额 1072 亿美元, 涉及 73 个国家和地区的 18 个行业大类。其中对制造业, 信息传输、软件和信息技术服务业分别实施并购项目 197 起和 109 起, 占境外并购总数的 26.6% 和 14.7%”^④。2017 年后, 中国国内收紧对外投资监管, 海外娱乐业投资受到压制,

① <https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>.

② Rhodium Group, “The New Complexity of Chinese Outbound Investment,” <https://rhg.com/research/the-new-complexity-of-chinese-outbound-investment/>.

③ Rhodium Group, “China’s Rise in Global M&A: Here to Stay,” <https://rhg.com/research/chinas-rise-in-global-ma-here-to-stay/>.

④ 中华人民共和国商务部商务数据中心: 《2016 年我国对外投资同比增长 44.1%》, <http://data.mofcom.gov.cn/article/zxtj/201711/37570.html>。

但高技术产业、有利于国内经济结构换代升级的工业投资，依旧得到大力支持。^① 据 2019 年年初中国商务部发布的新闻通报，2018 年全年中国对外投资主要流向“租赁和商务服务业、制造业、批发和零售业、采矿业，占比分别为 37%、15.6%、8.8% 和 7.7%；……房地产业、体育和娱乐业对外投资没有新增项目”^②。图 2 是中国对外投资领域分布情况。

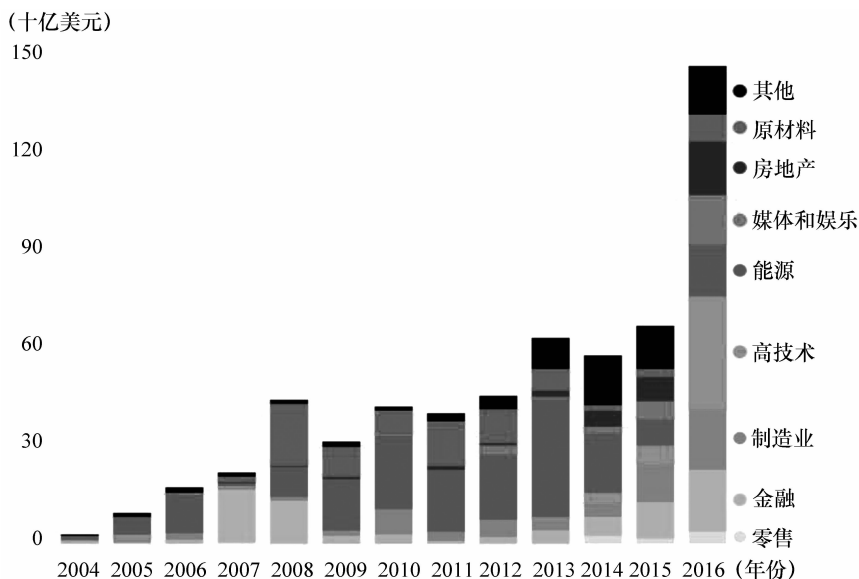


图 2 中国对外投资领域分布情况

资料来源: Rhodium Group, “China Rise in Global M&A: Here to Stay,” 2017, p. 5。

① 2017 年 8 月，中国国务院办公厅转发国家发展改革委、商务部、中国人民银行、外交部《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》，明确了“鼓励、限制和禁止”开展的境外投资项目。支持境内有能力、有条件的企业积极稳妥地开展境外投资活动，推进“一带一路”建设，深化国际产能合作，带动国内优势产能、优质装备、适用技术输出，提升技术研发和生产制造能力，弥补能源资源短缺，推动相关产业提质升级；限制境内企业开展与国家和平发展外交方针、互利共赢开放战略以及宏观调控政策不符的境外投资，包括：（1）赴与中国未建交、发生战乱或者我国缔结的双边条约或协议规定需要限制的敏感国家和地区开展境外投资；（2）房地产、酒店、影城、娱乐业、体育俱乐部等境外投资；（3）在境外设立无具体实业项目的股权投资基金或投资平台；（4）使用不符合投资目的国技术标准要求的落后生产设备开展境外投资等。禁止境内企业参与危害或可能危害国家利益和国家安全等的境外投资。对境外投资项目实施分类指导。对鼓励开展的境外投资，要在税收、外汇、保险、海关、信息等方面进一步提高服务水平，为企业创造更加良好的便利化条件。对限制开展的境外投资，要引导企业审慎参与，并结合实际情况给予必要的指导和提示。对禁止开展的境外投资，要采取切实有效的措施予以严格管控。国家发展和改革委员会门户网站：“国务院办公厅转发国家发展改革委商务部人民银行外交部关于进一步引导和规范境外投资方向指导意见的通知。”参见 http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201708/t20170818_858265.html。

② 中华人民共和国人民政府网：《商务部合作司负责人谈 2018 年全年对外投资合作情况》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/16/content_5358369.htm。

第三，近年来中国的对外投资明显从欠发达地区转移至政治稳定、风险系数更小的发达国家和地区，从外围向中心地区转移的趋势十分明显。图 3 是中国对外投资的主要标的国变化情况。根据荣鼎集团的追踪报告，在 21 世纪初，中国的对外投资主要分布在中东、中亚、非洲、拉美等资源富集但投资风险较高的地区；随着投资规模的扩大，中国投资者对风险的敏感度不断升高，投资开始越来越多地流向政治稳定、资源富集的发达经济体，加拿大、澳大利亚、美国等成为重要流入地。2008—2013 年，此三国几乎吸纳了接近一半的中国对外投资。此后这种调整持续进行，到 2016 年年底，美国、欧盟、加拿大、澳大利亚、日本等已经成为中国对外投资的主要标的国；其中美国和欧盟持续多年高居前两位，吸收了接近六成的中国对外投资。^①

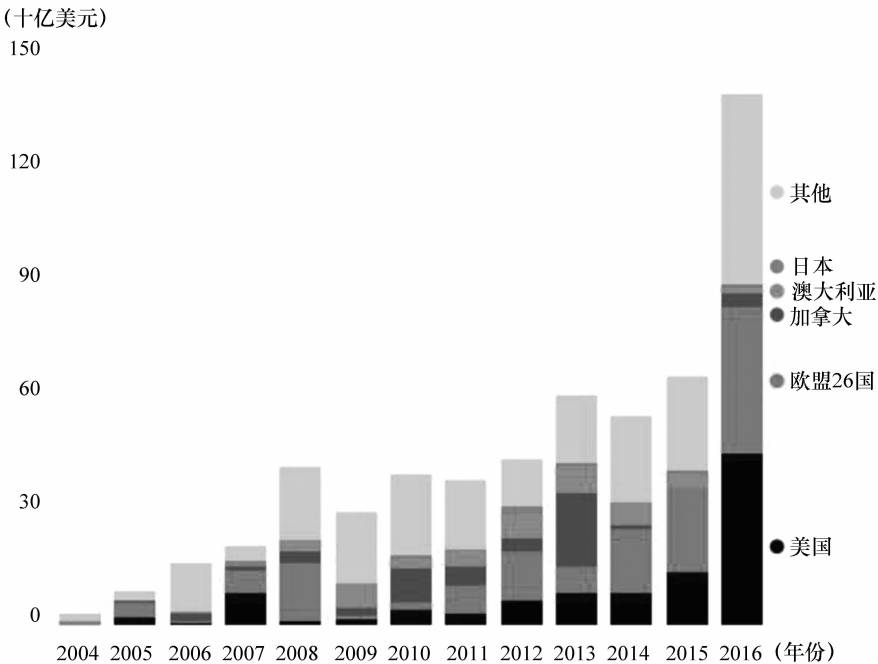


图 3 中国对外投资的主要标的国变化情况

资料来源：Rhodium Group, “China Rise in Global M&A: Here to Stay,” 2017, p. 5。

第四，中国的对外投资中，公有经济成分比重极高，国有背景的投资规模居

^① Rhodium Group, “China Rise in Global M&A: Here to Stay,” 2017, p. 5, <https://rhg.com/research/chinas-rise-in-global-ma-here-to-stay/>.

高不下。根据中国商务部的数据,2016 年中国非金融类对外投资中,属于非公有经济控股的境内投资者对外投资约为 1232.4 亿美元,占总量的 68%;^① 2017 年 4 月,中国国资委官员称,当时中央企业境外投资额占中国非金融类对外投资的 60%,^② 如果将地方各级政府的国有企业境外投资计算在内,这一比例必然会显著提高;2019 年 1 月公布的数据显示,2018 年全年中国非公有经济控股主体对外投资 554.2 亿美元,占比 57.4%,^③ 意味着在中国的对外投资中,有接近一半的投资主体为公有制经济控股;如果将非公有制经济控股的对外投资中的公有制部分计算在内,则其比重势必更高。

对外投资增速最快的非西方国家,投资领域向高技术、高端服务业转移,投资地区从高风险的发展中国家向美、欧等发达国家和地区转移,公有制经济在对外投资中占比明显高企:这些正是中国近年来在跨国投资领域展现出来的鲜明特征。与主要发达经济体在国家安全审查方面的最新变化进行比对,不难发现,二者具有高度的一致性。从时间上看,中国的对外投资规模在 2016 年达到近年来的峰值,此后出现大幅调整;无独有偶,主要发达经济体对外资的国家安全审查也于 2016 年前后开始收紧。作为一项普适性的律法或行政机制,各国关于外资的国家安全审查不可能明确指出其针对性,不同立场的学者亦可辩解这些变化与某一个国家的具体行为之间不具有强关联性。但倘若以一种印象主义的方法来看,显然,主要发达经济体收紧对外资的国家安全审查,与中国在跨国投资领域的蓬勃发展之间,具有紧密的关联性。即便不去考察二者之间的因果关联,仅仅从各国生效的新法案看,如果继续按照 2016 年以前的对外投资风格发展下去,则来自中国的资本势必成为最主要的审查对象。

事实上,主要修正安全审查法案的国家并不讳言其针对中国投资的主观意图。德国主流媒体指出,2017 年修正《对外贸易与支付法》缘由之一就是 2016 年中国的美的集团成功收购德国最大工业机器人制造商库卡,引发德国舆论对外资并购的激烈争论,^④ 不仅加速推动德国修订通过了更为严苛的对外投资审查法

① 中华人民共和国商务部:《中国对外投资发展报告 2017》,第 17 页。

② 肖亚庆:《央企境外投资已占我国非金融对外投资 60%》,新浪财经网, <http://finance.sina.com.cn/hy/hyjs/2017-04-28/doc-ifyetwt8788670.shtml>。

③ 中华人民共和国人民政府网:《商务部合作司负责人谈 2018 年全年对外投资合作情况》。

④ 法兰克福汇报网:“Oettinger gegen Chinesen beim Roboterhersteller Kuka,” <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/guenther-oettinger-gegen-kauf-von-kuka-durch-chinesen-14260546.html>。

案,而且促使德国积极联络法国、意大利等国,推动欧盟制定相关应对法案;美国 FIRRMA2018 法案的主要动议人、美国参议院共和党党鞭约翰·康宁在白宫圆桌会议上坦言,来自中国的投资是美国面临的重大威胁之一,中国在美国大幅投资人工智能、自动驾驶汽车和互联网领域等新兴行业,而美国企业在中国却长期面临“以技术换市场”的问题,修改法案的目的就是要限制中国的在美投资;^①欧盟在新制定的监管法案中也明确提到,来自中国的投资规模和领域的扩张给其造成了重大的挑战,为确保经济安全和制造业优势,必须进行有效应对。^②

因此,即便不在主要发达经济体收紧国家安全审查和中国在跨国投资领域的迅猛发展之间建立完全合乎科学行为主义所要求之标准的强有力的因果链条,来自中国的跨国投资也已经确凿成为收紧审查的主要对象。在此,聊举一例以证之。

2018 年中国国家电网公司(SGCC)收购德国输电系统运营商 50Hertz Transmission GMBH(以下简称“50Hertz”)20% 股份被否决案,可以集中反映出德国近年来对中国投资的态度。50Hertz 公司是德国四大电网公司之一,60% 的股份由比利时电网运营商 Elia 掌握,其余 40% 归属于澳大利亚投资基金 IFM 公司;近年来由于投资能力下降,发展受限。2018 年 2 月 9 日,50Hertz 公司宣布 IFM 公司有意将 20% 的股份出售给 SGCC,总值 8 亿欧元;在“股东 Elia 公司批准、德国政府监管机构不提出异议”的情况下,交易将能够“在今夏完成”。^③据德国 2017 年 7 月 12 日新修订通过的外资监管法案,在关键基础设施领域,如电网、通信、银行金融服务商等并购规模超过 25% 时,必须接受德国政府的安全审查。SGCC 收购 50Hertz 的股本比例只有 20%,并未触发强制审查条件。但在

① 美国白宫网:“Remarks by President Trump at a Roundtable on the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA),” August 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-roundtable-foreign-investment-risk-review-modernization-act-firma/>。

② 欧盟法案在提及保护本地区产业优势的同时,也强调了其他国家尤其是中国对外资进入设定了严苛的限制,并导致在对华资本保持开放的同时,欧盟资本无法在华享受对等的权利。这也是欧盟设立对外资的国家安全审查制度之重要理由。参见 European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union, p. 2; European Commission, Commission Staff Working Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union, p. 3。

③ 北极星输配电网:《战略布局!国家电网入股德国电网巨头 50 赫兹 20% 股份》, <http://shupeidian.bjx.com.cn/news/20180222/881275.shtml>。

2018年7月27日，德国政府宣布国有银行德国复兴信贷银行将收购50Hertz拟出售的股份，从实际行动上否决了SGCC的收购案。在给《21世纪经济报道》询问此事的回复邮件中，德国经济事务和能源部并未直接评论SGCC本身，而是宣称，包括水、信息技术、保险、交通运输和健康等在内的产业部门属于德国的关键基础设施；基于国家安全，德国政府对这些领域的保护具有重大意义。《21世纪经济报道》援引德国法律界人士评论称，尽管政府并未直接出面阻止SGCC收购50Hertz公司的股份，但指令另一家德国企业行使其优先购买权而取代前者，意味着SGCC今后投资德国国家电网系统等关键基础设施将变得希望渺茫。^①

值得玩味的是，50Hertz作为德国重要的电网运营商，其股权长期掌握在外国企业手中，本次交易完成后，其八成股权仍不在德国企业手中。如果德国政府认为外国企业投资本国关键基础设施妨害安全，则仅有50Hertz 20%的股权并不能根本性地强化其安全状态，德国政府更应该做的是迅速将本国资本的控股比例扩大至一半以上，并获取决策权；如果非德国资本在企业中的股权比例与安全问题无直接关联，则德国政府指示其国有银行“抢购”SGCC与50Hertz市场交易的股权部分，就变得几无道理。但倘若将50Hertz两家控股公司的母国比利时、澳大利亚与SGCC的母国进行比较，则能够发现，比、澳、德作为传统西方经济发达国家，同时作为美国的盟国，在“国家安全”问题上天然比较容易形成一致性的立场。而中国作为非西方、非资本主义民主制并被美国认定为战略竞争对手的国家，在“国家安全”问题上已经被先验式地画像，立场影响着决策。SGCC参与的这项投资交易，集中了“中国”“国有”“关键基础设施”等前述主要发达经济体在收紧对外资的国家安全审查方面几乎全部敏感字样，因而尽管交易规模并未达到法案规定的强制安全审查的门槛，德国政府依旧进行了重点关注，并最终事实上实施了否决。

概言之，SGCC与德国50Hertz公司交易的失败，并非交易双方之间的商业原因：不存在双方在交易价格上的分歧；也并非出于法律原因：该交易完全符合德国新修订的投资审查法案，甚至未触发强制安全审查的条件；其失败从根本上看是政治性的：德国政府对来自中国的国有企业在本国关键基础设施领域进行大

^① 和佳：《一周两起对德并购交易遇阻，德国对外国投资审查或将收紧》，《21世纪经济报道》，2018年7月31日，http://epaper.21jingji.com/html/2018-07/31/content_91101.htm。

规模投资充满疑虑与担忧。

但这并非个案。表 1 列出了近年来主要中资企业海外投资并购被立案审查情况。据不完全统计，仅 2018 年，中国企业在海外投资影响力较大、被否决的案例有：5 月，中国交建集团收购加拿大建筑企业爱康集团案被否决；7 月，中国国家电网公司收购德国 50Hertz 公司 20% 股份案被否决；8 月，山东烟台台海集团收购德国机械制造商 Leifeld 公司案被否决；11 月，香港长江基建集团 120 亿港元收购澳大利亚天然气管道运输商 APA 案被否决。往前追溯则还有：2017 年 9 月，中国互联网企业四维图新联合腾讯公司收购地图服务商 HERE 被否决；2016 年 10 月中国福建宏芯基金 6.7 亿欧元收购德国芯片设备生产商爱思强被否决；2016 年 8 月中国国家电网公司收购澳大利亚电网公司 Ausgrid 被否决；2016 年 6 月中国国家电网公司收购比利时能源配网公司被否决；2016 年 4 月香港长江和记实业公司 145 亿美元收购西班牙电信旗下英国移动电话业务被否决。在上述案例中，除 SGCC 收购 50Hertz 案外，其他被否决的理由均明确为“国家安全”，反映出主要发达经济体对中国投资更加犹疑保守的态度。

表 1 近年来主要中资企业海外投资并购被立案审查情况列表

时间	案 件	审查国	结果	理 由
2018. 11	香港长江基建集团收购澳大利亚 APA 公司	澳大利亚	政府否决	国家安全
2018. 08	烟台台海集团收购德国 Leifeld 集团案	德国	政府否决	国家安全
2018. 07	中国国家电网公司收购德国 50Hertz 案	德国	被取代	
2018. 07	中方全资持股的加德纳航空收购英国北方航空公司案	英国	无条件通过	
2018. 05	中国交建集团收购加拿大爱康集团案	加拿大	政府否决	国家安全
2017. 09	四维图新和腾讯收购地图服务商 HERE 股权案	美国	政府否决	国家安全
2017. 05	中国海能达收购英国数字对讲机供应商赛普乐案	英国	无条件通过	
2016. 10	福建宏芯基金收购爱思强案	美国	政府否决	国家安全
2016. 08	中国国家电网收购澳大利亚电网 Ausgrid 案	澳大利亚	政府否决	国家安全
2016. 06	中国国家电网收购比利时能源配网公司案	比利时	政府否决	国家安全
2016. 04	香港长江和记实业公司收购英国移动电话业务案	英国	政府否决	国家安全

资料来源：笔者自制。

五 广域视野中诸多变化的世界政治意蕴

尽管以美英为代表的西方资本主义发达国家自第二次世界大战以来在国际贸易、跨国投资中始终以经济自由主义理念为基本格调，但以民族主义、国家主义为底色的贸易保护主义、经济民粹主义作为一种“潜流”，始终运行于经济自由主义的表象之下。主要发达经济体在国际经济领域的政策变迁与立场变化，并不只是简单的完善立法、维护经济利益，本质上是其国际政治经济立场在世界经济贸易领域的投射，并在更深层次上折射出来自主要发达经济体的政治精英、社会大众对其所处时代之国际政治局势的基本态度。因此，从更长的历史时段看，主要发达经济体收紧对外资的国家安全审查并非新事。

复以美国为例。学者曾分析美国对外资的国家安全审查发展历史，发现从1975年CFIUS成立至今，美国共经历了三次投资保护主义浪潮，每一次都是通过修改法律来实现的。在一波波的投资保护主义推动下，CFIUS从无到有，从一个松散的咨询性质的行政联席会议演变为跨越行政和立法系统的、美国资本的产权市场的守门人，内中彰显的是美国货币金融霸权与军事霸权内在博弈的两难逻辑，是美国不同政治群体对国际自由主义经济秩序的博弈困境。^① 这一论断点揭示了美国收紧对外资的安全审查与美国对外政治经济政策之间的深刻关联。实际上，当前美国愈益严苛的外资国家安全审查制度，正与其已经实施的包括能源现实主义、技术保护主义等一道，共同编织成一幅极度保守、极度反国际主义、反全球化的特朗普政治经济图景。

早在总统竞选时，特朗普便大力主张扭转奥巴马政府推行已久的扶持新能源及其技术发展的政策，转而发展和壮大美国传统化石能源行业。入主白宫后，特朗普任用佩里为能源部长，大力实施由后者概括为“能源现实主义”的能源战略。^② 与奥巴马时期美国主动融入国际社会应对全球气候变暖的政策不同，特朗普“能源现实主义”不仅大幅削减了对新能源和应对气候变化行动的支持，取

① 翟东升、夏青：《美国投资保护主义的国际政治经济学分析——以CFIUS改革为案例》，《教学与研究》2009年第11期，第59—60页。

② 美国能源部网：“The New Energy Realism: Secretary Perry Remarks at CERA Week—As Prepared for Delivery,” March 7, 2018, <https://www.energy.gov/articles/new-energy-realism-secretary-perry-remarks-cera-week-prepared-delivery>。

消了对新能源的产业补贴和税收优惠,还不顾国际社会反对,退出了《巴黎气候协定》,从而重挫国际社会应对气候变化的努力;同时,特朗普大力支持油气、煤炭等传统化石能源行业,取消了诸多限制国内化石能源生产的政府和行业监管,放松了对油气资源出口的管制措施;新建、扩建和升级现有油气管网和液化天然气出口平台,打造“能源运输走廊”;此外,特朗普政府还坚持强调“美国优先”,以美国化石能源为政策武器,增强本国和政治盟友的能源安全,巩固其全球战略权势,并打击敌对国家的能源软肋。能源,尤其是美国丰富的油气资源,包括近几年迅速发展的页岩气等,都成为特朗普政府用以促进经济恢复、削减贸易赤字的重要手段。在应对美国经济衰退、增加工人就业问题上,特朗普政府显然将美国迫切的现实需要而非全球应对气候变化的道义责任排在首位,其政策的现实主义意味十分浓厚。

与能源现实主义相应的,是美国在新兴高技术领域的强化管制政策。2018年特朗普政府通过了关于美国先进技术出口的管制法案,明确要求禁止或者限制重要领域先进技术的对外出口和转让。除了严禁外资进入本国收购高端技术企业外,还特别规定美国高端技术企业的技术出口必须经过政府有关部门的审查,违者将遭受重罚。与此同时,美国以非正式的方式对涉外尖端科研合作项目进行政府审查,凡是受雇于美国企业、科研院所的重要科研人员,均需上报接受外国资助的情况,并根据不同情形,对其采取解雇、限制等处理措施;而原本与国外机构尤其是有外国政府背景机构有合作关系的美国科研实体、个人等,都正在或者已经遭到不同程度的调查与询问。其目的正是要防止可能出现的所谓“技术被窃”事件。此外,美国还收紧了针对外国学者来访的签证管制,尤其是来自中国的多位科研人员在前往美国参加学术交流之际被拒签或者遣返,表现出其在科学技术领域越来越保守、闭锁的态度。

除此之外,还有从2017年就开始酝酿、发酵,至今已经对世界经济整体形势造成严重负面影响的对华进口商品加征高额关税,引发中美两国持续至今仍未见完全结束迹象的贸易战;美国与欧盟、日本等国就汽车、钢铁等行业重新修订贸易协定的纠纷;持续拖欠联合国会费、威胁或者已经退出包括应对气候变化国际组织在内的多个多边国际组织;在伊核问题、朝核问题上持续保持强硬立场,单方面完全撕毁奥巴马政府就伊核问题达成的阶段性成就;扩大美

国司法长臂管辖范围，对5G产业领域重要竞争对手中国科技企业中兴、华为等公司实施国家制裁；大力宣扬中国“威胁”，频频介入中国涉港、涉疆、涉台等内政当中，极力强调新形势下的大国竞争等。所有这些交织在一起，彰显出在世界经济持续疲惫不振、美国经济增长乏力的背景下特朗普政府更加保守、更加强调美国本国利益重于国际社会普遍利益、更加重视通过国际霸权机制维护和增加其本国利益的对外战略特质。

更重要的是，这些并非美国一国的单个行为，特朗普式的对外战略在主要发达经济体中时常可见。从英国到加拿大，从澳大利亚到德意志联邦，乃至整个欧盟，连同在俄罗斯、日本、菲律宾、巴西、土耳其，强人政治与民粹主义交织在一起，推动着国家主义压倒国际主义。重提大国竞争、强调国家安全重于其他利益，这成为特朗普式对外战略大行其道的世界中最显著的特质。由此可以大体确认，当前的世界局势越来越彰显出与冷战结束三十年来主流国际社会所熟悉的国际自由主义理念截然不同的，但显然更具历史厚度的现实主义政治经济逻辑。在这样的逻辑下，国家利益压倒国际公利，权势斗争战胜经济获益，一国安全重于整体和平，相对收益高于绝对收益。因此，“90年代以来在全球范围内大行其道的经济自由主义神话已经破灭”^①。经由自由主义推崇者亲手建立起来的“国家安全长墙”，正在肇基，并将可能以超出人们想象的速度，在全球范围内普遍建成。

这一结论对中国外交战略亦有重要意蕴。如果复杂现实主义压倒了国际自由主义成为全球政治主流，那么一个更趋紧张和内在复杂能动的世界必然不可避免。对意气风发地走向复兴的当代中国而言，这个正在到来的世界实可谓遍地危机。它固然可能给中国提供某些战略机会和外交机会，但势必如同前文已经提及的那样，将在更多的领域增大中国的困难、压力和伤害。在一个不那么“儒”的世界中，中国一方面应在需要甚或必需时，无畏地正面攻坚、决战决胜，以坚决阻止和回击对核心利益的重大伤害；另一方面应在“保底”的前提下交互使用“战略军事”与“战略经济”，审慎进取，大力克制可能的战

① Mikhail A. Molchanov, “Energy Security and the Revival of Geopolitics: the Russian Case,” in Sai Felicia Krishna-Hensel ed., *New Security Frontiers: Critical Energy and the Resource Challenge*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2012, pp. 19–20.

略冲动，参照中国优秀政治主流传统中的“战略保守主义”，集中致力于中国自身的稳定、繁荣和进步。^①要始终坚持这样一项基本信念：扎扎实实地建设好这个有着 14 亿人口的发展中大国，是当代中国对人类社会做出的最大、最好的贡献。

^① 时殷弘：《特朗普当选美国总统对世界和中国的意义》，《太平洋学报》2017 年第 1 期，第 100 页。